

〈論 文〉

国際開発協会の設立と開発金融の国際化

本 間 雅 美

は じ め に

世界開発問題は、冷戦の終焉をきっかけとして、持続可能になると期待されているが、新たな南北問題が発生してきている。1980年代に入って、国際金融・資本市場のグローバル化が進展し、「開発の民営化」が大量化することを通じて、第三世界のなかから新しい勝者と敗者が出現したからである。世界各国の金融市場のグローバル化は、第二次世界大戦後に支配的だった開発金融のパターンに大きな歴史的変化をもたらし、第三世界の「持続可能な開発」の解決を急務としている¹⁾。

そこで、本稿では、なぜ第三世界の経済開発が東西問題と南北問題の交差する点において世界開発問題として登場したのかの起源を探ることにしたい。少なくとも、世界開発問題の一環として南北問題をとらえるためには、「開発金融の国際化」の視点が必要となる。また、世界開発問題に占める対外民間投資の役割を検討することも必要である。さらに、冷戦終焉後に南北問題は世界貧困問題としての様相を強めてきている。したがって、冷戦終結後の南北問題と冷戦期の南北問題の段階的特質を比較検討することが必要だろう²⁾。

われわれはすでに世銀と南北問題という視点から国際金融公社 (IFC) の設

立問題を検討した。そこでは、第 1 に、IFC の概念の源流はブレトン・ウッズにさかのぼることができること、第 2 に、IFC 設立の直接の動因は、平和共存という冷戦の新たな進展と植民地体制の崩壊とが交差する戦後の特殊な歴史的段階において、米ソの援助をめぐるゼロサムゲームの様相が強まるなか、第三世界の開発ニーズの一部を満たすために与えられたこと、第 3 に、開発のための援助といういわゆる「開発援助 (development aid)」の概念は、東西問題と重なり合った結果、対外援助 (foreign aid) に付着していた救済や贈与援助 (grant-in-aid) といった古いイメージから脱却し、ともに助け合い、協力し合うという「開発のためのパートナーシップ」という精神が盛り込まれた「開発支援 (development assistance)」に衣替えさせられる必要性を強めたこと、第 4 に、「開発支援」という新しい概念と形態の採用はアメリカの対外援助を国際化することを柱とする「開発援助の多角主義化」アプローチを追求すると同時に、開発金融の国際協調システムを整備することをねらいとしていたことなどが明らかにされた³⁾。

したがって、本稿では、世界開発問題という文脈の流れのなかでとくに貧しい国のインフラストラクチュア施設に投資するために 1960 年に設置された国際開発協会 (IDA) が、なぜ IFC とならんで 1950 年代末に登場したのかという世界開発問題の歴史的考察に重点がおかれる。いいかえれば、本稿では、IDA の設置が IFC よりも遅れて、しかも世界銀行(以下、「世銀」と略記)とは別のソフトな「窓口」として設立されざるをえなかったのはなぜかという視角から世界開発問題を考察するにしたい。

しかし、本稿には、独自の分析視点が付け加わっている点に注意されたい。第 1 に、それは東西問題と南北問題が交差し、アメリカの対外援助政策の焦点が米ソの援助をめぐるゼロサムゲームから南北間の援助をめぐるノン・ゼロサムゲームに移った点と密接に関連していることである。第 2 に、これは米ソの競争的共存段階で、第三世界の独立要求と開発ニーズが増大した結果、アメリカの「開発援助」の条件をソ連のクレジットと対抗できるよう緩和す

るとともに、それを低開発国の状況と関係させる必要性を高めた点と関係していることである。第3に、「開発援助」が「開発支援」、そして「開発協力 (development co-operation)」(1961年)へと変化させられたことは、実は後発国 (less developed country, 1944年) や後進国 (backward country, 1944年) と呼ばれてきた第三世界が低開発国 (underdeveloped country, 1949年) から発展途上国 (developing country, 1962年) へと呼び替えられたこととメダルの裏表の関係にあることである⁴⁾。

これらの変化は、先進国においては、植民地主義の影を薄めることにより低開発国の独立と経済発展にたいする肯定的な態度の公認を意味していたし、第三世界が所得水準の向上、生活水準の増大を要求するのは正当であるということの承認を意味していた。また、「開発支援」や「開発協力」により西側先進国の対外援助の形態をグローバルな貧困と戦う必要に適応させられたことを意味していた。この点で、第三世界のすべての新生諸国が共産主義の圧力にあるという特別の理由で「開発援助」を必要としているだけでなく、国家独立の風潮が世界人口の三分の一を占める地域全体に及んでいるという脱植民地主義 (de-colonialism) 時代においては、世界の「北」と「南」の新しい「開発のためのパートナーシップ」を生みだすことが大切であるとする世界開発問題の検討は、世銀活動の全体像の解明にとって重要である。なぜなら、この検討によって、IDAの創設がなぜ世銀グループの「開発機関」への転化における重要な転換点とみなされたのかという政治経済学も解明されることになると思われるからである⁵⁾。

ところで、戦後世界経済の再建と低開発問題、とりわけIDA設立の経緯を検討する場合には、なによりもまず戦前の帝国主義支配から離脱し政治的独立を達成しつつあったいわゆる第三世界と称される低開発国が国民経済の立ち遅れと植民地体制からの解放という客観的条件に制約されて、程度の差こそあれ、国家資本主義の方策をとらざるをえなかったという事実が指摘されなければならない。

この当時の低開発国のナショナリズムの高揚は重工業、計画経済、反植民地主義 (anti-colonialism) をシンボルとする国家政策として展開された。一言でいえば、第三世界の政府による国家資本主義の採用と総括できる。そして、これはまた、民間投資家の待遇を改善する可能性を減じた。また、アメリカが国際的な債権債務関係を維持するためには、なによりもまず第三世界に援助資金を供与するか、または第三世界からより多く輸入することが必要であった。それゆえ、アイゼンハワー政権は、①贈与の必要性を再認識したこと、②国際連合 (以下、「国連」と略記) で南北問題の圧力が強まったこと、③東西問題としての冷戦対立が激化したことなどによってソフト・ローンを再考するよう迫られた。要するに、平和共存という冷戦の新段階に交差する形で南北問題が登場したことによって、アメリカは第三世界にたいするソ連の有利な条件での「開発援助」に対抗してよりコンセショナルな融資を提供する方法と機会を見いだすよう迫られたとえよう⁶⁾。

しかし、本稿では、低開発国自体の国民国家の枠組みを形成する政治システムとしての中央集権主義と、経済システムとして社会主義体制への志向を深めたという内政的事情を指摘するにとどめ、1950年代の世界市場の再編過程において、第三世界がなぜ、いかにして国民国家として編成されたのかというように、対外関係を重視して、世界開発問題を考察することにしたい。なぜなら、低開発国は世界市場から孤立して存在しているのではなく、ブルジョア社会として確立するためには、国民経済を近代化するための国内的条件の整備に加えて、これらの方向性に決定的な影響を与える世界経済の国際的枠組みの整備もきわめて重要な意味をもっていると考えられるからである。また、1958年前後に、戦後一貫して支配してきた米ソ対立を軸とする東西関係の冷戦構造に大きな変化がみられ、東西問題より南北問題が大きくクローズ・アップされてくることになった。

では、この東西問題と南北問題の関係はいかにとらえられるべきだろうか。結論を先取りしていえば、世界開発問題に積極的に取り組まないかぎり、ア

アメリカは東西の冷戦対立に勝利することはできないという逆説的關係を自覚したことが重要である。この点に、南北問題の解決なくしては、米ソの援助をめぐるゼロサムゲームとして展開してきている東西対立に勝利することが不可能であるというアメリカ対外援助政策の転倒性がみてとれよう。また、アメリカの中心国としての地位の相対的低下を反映した先進国相互間の国際経済関係の変化が低開発国にたいする「開発援助」政策に大きな変化をもたらした点も指摘しておきたい⁷⁾。

ところで、これらは、少なくともアメリカ政府に「開発援助」の効率化を迫ると同時に、西欧や日本にも「開発援助」の肩代わりを求めたという点で注目されるべきである。また、「開発援助」の公正な分担問題とは、援助資金のコストを最小限に抑えると同時に、対外援助システムを強化しかつ広範なものにすることを意図していた点でも重要である。こうして、アメリカが主導する開発金融の国際協力プログラムが強化されることになったのである。したがって、IDAの設立問題もアメリカの対外援助を国際化することによってアメリカの対外援助負担を軽減するという「開発援助の多角主義化」アプローチの流れのなかにおいて正しくとらえることができるだろう⁸⁾。

また、すでに検討したように、両大戦間期のブロック経済を阻止するためのグラント・デザインとして構想されたブレトン・ウッズ計画は、その実現過程においてソ連を事実上排除し、結果として東西ブロックの形成を促進した。さらに、マーシャル・プランの実施は、東西対立を決定的にただけでなく、低開発国の世界開発問題をいわゆる南北問題として登場させることになったという点においても逆説的であった。第三世界の開発金融問題が東西問題と南北問題の接点となるにいたったゆえんである。また、世界開発問題が国際通貨問題とならんでブレトン・ウッズ体制の要石になると同時に、同体制の限界を示すことになったのもこのためといえよう⁹⁾。

ところで、低開発国の発展のコースは世界市場から独立してはありえず、しかも戦後にアメリカ主導のもとに再編された国際分業関係のなかはどう位

置つけられるかが決定的に重要であった。それゆえ、低開発国の開発問題は、第三世界の「開発援助」の起点とみなされるポイント・フォア計画のなかで考察されるだけでなく、ヨーロッパの戦後復興問題の一環としても検討される必要がある。

そして、この点で注目すべきは、アメリカがまずもって西欧のドル不足を解決し、西欧復興プログラムを完成させる必要があったという事実である。具体的にいえば、第1に、世界のドル問題を解決するための前提条件として、アメリカが基軸通貨国になり、ニューヨークが世界の金融センターになることが必要とされたこと、第2に、ドルが主要な取引通貨および決済通貨として使用されると同時に、国際通貨準備としても各国に保有されるいわゆるドル本位制を確立するためには、アメリカはあらかじめドルを世界の支配的な基軸通貨の地位に据えると同時に、国際通貨としても保証することが不可欠となったこと、第3に、ニューヨークの民間銀行勘定と連邦準備銀行に各国が保有するドル決済の振替と相殺により基軸通貨の国際還流メカニズムをつくりあげるために、国際貿易と支払いの多角的な決済のネット・ワークを形成することなどがなによりもまず求められたのであった。アメリカが低開発国の世界開発問題に着手するために、対外援助計画を組織化せざるをえなくなったゆえんである¹⁰⁾。

このように、世界開発問題が南北問題として提起されざるをえなかった理由も、この流れのなかで正しく理解されるといえよう。

さて、アメリカの対外援助政策の展開は、冷戦という歴史的・客観的条件に性格づけられると同時に、いまだ固定しない低開発国の主体、つまり国民国家の流動する性格によっても逆規定されて、矛盾した性格を帯びざるをえなかった。

事実、1950年以降の植民地体制の崩壊、新興の主権国家の輩出と「南」の数の力を契機として、第三世界におけるナショナリズムは、古い植民地主義の遺産と戦後アメリカが反植民地主義の名で展開した新たな世界開発計画に

たいする闘いという運動形態をとらざるをえなかった。そして、第三世界の低開発性と、急速な自立的経済発展の要求とのあいだの矛盾は、債務返済問題と外貨調達問題の克服の方策として国家資本主義を不可避とした。

ところで、第三世界における国家資本主義の発生は国内経済体制の内部矛盾を激化し、世界経済の市場メカニズムの側面から低開発国の生産関係を逆規定することを拒むと同時に、社会主義世界体制の存在と相俟って、世界市場の統一性の維持をますます困難にするという外的な関係が、低開発国の自立性を支えたといえる。

したがって、本稿では、第1に、低開発国の経済発展が IFC や IDA を生みだす原動力のひとつとなったこと、第2に、第三世界の開発ニーズは一般的にいて第三世界の発展段階によって強く規定されたが、その開発ニーズがいかなる国際金融の形態をとったのかという問題は、逆に冷戦構造に大きく規定されたために、低開発国においてはさまざまな政策的形態をとったこと、第3に、世界開発問題は低開発国の個々の政策課題における違いはあっても、戦後に「開発金融の国際化」として展開されるとともに、IDA の設置によって世銀は「援助機関」に成長転化したこと、第4に、この流れのなかで「開発援助」は「開発支援」、「開発協力」としてさまざまな開発資金フローという形態をとって展開され、普遍性を付与されることになったことなどの点の解明を通じて、南北問題が 1950 年代後半の冷戦の新しい段階になって大きく浮上してきた政治経済学を検当することにしたい¹¹⁾。

これはまた、低開発国の側が国連の枠内で贈与または長期かつ低利のソフト・ローンを求めたというように、第三世界の側での主体的な条件の変化がなぜ「開発援助の多角主義化」と世銀のグループ化を促したのかという論理を解明することにもなるだろう。

そのさい、われわれは国連経済開発局 (United Nations Economic Development Administration, UNEDA) や国連経済開発特別基金 (Special United Nations Fund for Economic Development, SUNFED) を設立しようとの

計画は、世銀よりもゆるやかな条件での「開発支援」を求める低開発国が国連の名において主張したものであったが、アメリカは低開発国の開発ニーズにいわば積極的に対応する必要に迫られたという視点から考察することにした¹²⁾。

したがって、本稿の構成はつぎのようになる。第1は、アメリカ政権の IDA にたいする態度が当初のクールな態度から突然新しい国際機関の必要性を強く訴えるというように急変することになるのであるが、この理由を探ることである。少なくとも、アメリカは第三世界の求める SUNFED 設立の動きを封じるために、いわば消極的に IDA の勧告に賛成したといわれている。しかし、本当にこれだけの理由で、アメリカは IDA に賛成したのかという問題にはかならない。したがって、第2は、世銀が IDA にとった消極的な態度を検討することである。第3に、それにもかかわらず、世銀が一転して最終的には IDA を積極的に支持する側に回るようになった理由を考察することである。最後に、アメリカ政府が IDA を設立することによって、いかにして多角的な国際決済システムの確立を支えようとしたのかという問題にも必要なぎり言及することにした。

それゆえ、小論のねらいは、IDA が貧しい国のために、こんにちでは ODA (政府開発援助) と呼ばれてきているコンセSSIONナルな (譲許的条件による) 開発融資をおこなう「新しい世界銀行」として設置されざるをえなかったのはなぜか、換言すれば、IDA がなぜ「開発金融の国際化」の延長線上でいわゆる「第二世銀 (Second World Bank)」として設立されざるをえなかったのかという政治経済学を明らかにすることにある。そして、これは同時に、ユージン・ブラック (Eugene R. Black) 世銀総裁が当初、ソフト・ローンという考えを好まなかったにもかかわらず、もしソフト・ローンが実施されることになるならば、世銀が IDA を通じてソフト・ローン政策を処理すべきであると述べた真意の解明にもつながることになるだろう。

1. ソフト・ローンをめぐる国連での論争——SUNFED と IDA

IDA は世銀グループの進展における分岐点とみなしうるが、それはいまだ不完全な「開発機関」でしかない。1950 年以降、低開発国は世銀の条件よりも寛大な条件で資本にアクセスしようというキャンペーンを国連で始めた。さらに、ソ連を中心とする共産圏諸国は、中近東、東南アジア諸国を中心として、金利 2.5%、期間 10 年以上で事業開始までの支払い猶予期間を認め、返済は現地通貨（ローカル・カレンシー）建てとし、後進国の生産物買い付けによるなどきわめて寛大な条件でのクレジットを供与するなど、経済攻勢を積極化しており、自由世界の陣営としてこれに対抗する必要性を高めた¹³⁾。

こうしたことを背景として、期間 50 年、無利子で償還方法も 10 年間据置というきわめてソフトな貸付条件での設置が決まった IDA の融資は、グラント・エレメント (Grant Element) が非常に高いため、ローンという概念には当てはまらない。しかし、IDA の開発融資は贈与の形態をとるべきではない。したがって、IDA の融資は貸付の形式をとるべきであるが、世銀の貸付条件よりも緩和されるべきであるという意味で、世銀の貸付とは区別される必要があるとされた。こうして、IDA の融資は国際機関からの「開発支援」なので、ODA の範疇に入れられて「クレジット」と呼ばれるようになったのである。

しかし、IDA の資本規模は、多くの人が希望したよりもはるかに小さく、当初にはわずか 10 億ドルの資本金をもつ国際機関として誕生したにすぎなかった。また、IDA を世銀の子会社にしたことによって、共産主義ブロックは IDA の加盟国から排除され、結果として IDA は東西問題の影を色濃く刻印されることにもなった。いずれにせよ、IDA が世銀よりもゆるやかな条件で第三世界に開発資金を提供することによって、冷戦の新しい経済舞台でいわゆる南北問題にも立ち向かうために、世銀の厳格な貸付政策にたいする低

開発国の批判をかわそうと努める「新しい世界銀行」とみなされたことは、疑いない¹⁴⁾。

そこで、本節では、IDA の起源を探るために、まず第 1 に、国連でのソフト・ローンをめぐる論争を考察し、ついで、世銀に期間が 40 年以上、金利 2 % で、自国通貨またはソフト・カレンシーでも返済ができるという開発融資の別の「窓口」を設立すべきとの提案がおこなわれてきた歴史的背景を検討することにした。

低開発国が大量の慢性的な貧困を根絶し、時代遅れの生産方法や社会組織を近代化するために対外資本が必要であるとの議論は、国連では最初から重要な関心事であった。トルーマン大統領が 1949 年に発表したポイント・フォア計画は、第三世界の「開発援助」プログラムに大きなインパクトを与えた。また、マーシャル・プランの実施は低開発国にアメリカと他の先進国により支援される「国際開発基金」の設置を執拗に催促させるきっかけを与えた。なぜなら、マーシャル・プランはアメリカが他人の苦境を救う見本であると同時に、低開発国にたいする経済的差別待遇にすぎなかったからである。

他方、アメリカは前稿で詳しくみたように、公的資本および既存の国際機関の融資機能の拡大よりも民間資本による国際的な流れを増大する方策に注意を払っていた。しかし、アメリカのこの立場は低開発国には受け入れられるものではなかった。

なぜなら、第 1 に、民間投資は経済開発に向かわなかったからである。民間投資は 1945 年以降、平均して年 1 億ドル以下であり、その大半は石油とその関連産業の開発に向けられたにすぎなかった。第 2 に、経済開発は二国間プログラムによっては達成されえないからである。ポイント・フォア計画やコロンボ計画により支出された援助額は低開発国の生活水準を高めさせることさえできなかった。また、低開発国は帝国主義の代償を払わなければならない二国間援助を好まなかった。第 3 に、既存の国際機関は開発プログラムを遂行できないからである。事実、世銀は道路、学校、病院など利潤をあげ

ることができない非自己清算的な開発プロジェクト (non-self liquidating development project) に金融することが禁止されていたのである。

低開発国が国連の枠内で新しい開発機関を設置するとの着想に転換したのは、このためにほかならなかった。この大胆なアプローチは 1948 年に第 3 回経済開発小委員会において、当時議長を勤めていたニューデリー大学の経済学者であるラオ (V.K.R.V. Rao) により提案された。前稿で詳しく検討したように、ラオの UNEDA 案は国連が贈与またはソフトなローンを低開発国におこなう国連経済開発特別基金を設置すべきであるというものであった。そして、この提案は、1949 年に開催された国連の第 9 回経済社会理事会 (Economic and Social Council, ECOSOC) に提出され、低開発国の人気を博し、嵐のように前進し始めた。

なぜなら、世銀は開発プロジェクトに融資を拡大する意思を示していたが、長期間にわたる経済開発のために必要とされる大量の投資に大きく貢献することができないからであった。そのうえ、世銀の利用できる資金が増大した場合でさえ、金利が 5 % から 6 % で、償還期間が 10 年という点で、条件のきびしい世銀の貸付は低開発国にたいする開発金融を事実上制限していたからでもあった。第三世界にとっては、世銀の貸付基準に条件が満たないいわゆる非自己清算的な開発プロジェクトがたくさんあることが大きな不満の種だった。このように、低開発国はアメリカの対外援助からも、また世銀の貸付からも排除されていたといえよう¹⁵⁾。

こうした状況のなかで提案された UNEDA 案は、すでに前稿で詳しく検討したように、世銀の担保にできないような開発プロジェクトに融資し、低開発国の開発プログラムの準備に援助し、技術援助 (technical assistance) 活動を調整し、多くの国境にまたがるプロジェクトを促進するような国際機関を国連の枠組みのなかで設立することに主眼があった。しかし、アメリカはラオ提案には強い拒否反応を示した。なぜなら、アメリカにとって第三世界の経済開発を実施するもっとも有効かつ望ましい組織形態は、民間企業がお

こなう対外投資にほかならなかったからである。少なくとも、第三世界の経済開発は先進国からの輸入能力を高めるので、低開発国の健全な経済開発に協力すべきであるけれども、民間企業が実施できないようなプロジェクト金融は世銀に頼るべきであるというのが、アメリカの立場だった。世銀もまた UNEDA 提案を毛嫌いしていた。なぜなら、UNEDA は世銀を越える権限をもつ危険性があるからであった¹⁶⁾。

一方、低開発国は年 30 億ドルの援助を供給する国際機関の設立を要求していた。事実、1952 年 12 月 21 日、国連総会は、贈与援助または長期、低利ローンの形態での非商業資本を第三世界の経済開発に金融するための特別の開発基金の設置を提案し、SUNFED 案が可決された。これ以後、国連の資金援助問題は SUNFED を中心に討議されることになった。事実、ベルギーのレイモンド・シェイベン (Raymond Scheyven) は、1953 年に特別基金を検討するために経済社会理事会の委員長に任命された。そして、シェイベンは、1954 年 8 月に各国政府の特別基金設置にかんする見解を調査・検討した最終レポートを作成した¹⁷⁾。

このシェイベン案の提出をきっかけとして、1954 年 12 月 11 日、国連総会はシェイベンに SUNFED の形態、組織、責任についての新しい報告を準備するよう要請した。こうして、1955 年 5 月 23 日付けのセカンド・レポートが作成されることになったのである。

ところで、セカンド・レポートは、贈与援助が SUNFED の存在理由であることを肯定的に評価することだけに主眼があったわけではなかった。それは、①第三世界の経済開発を保証する必要性、②先進国側が開発資金を確保することの困難さ、③ SUNFED が既存の国際機関と協力して果たすべき役割の三点を配慮した形で特別基金の設置を勧告していた点でも、大きな前進を示していた。

そこで、以下に、セカンド・レポートの基調を整理して示すことにしよう。

それは、第 1 に、特別基金は民間資本または世銀によって金融されえない

ローンだけをおこなうべきである。第2に、特別基金は贈与または自国通貨での返済可能なローンを提供する。しかし、特別基金の融資は不確定または極端にリベラルな条件での低利ローンを提供する権限をもたないという点で、いわゆるファジー・ローン (fuzzy loan) ではない。第3に、第三世界の開発ニーズは贈与または自国通貨で返済可能なローンだけでなく、確定利付きで貸し付けられた通貨で返済可能なローンによっても満たされるので、特別基金と世銀は低開発国の単一のプロジェクトまたは経済開発計画に共同融資をすることができる。贈与とローンの混合は、第三世界の債務返済を軽減し、特別基金の開発資金の流出を減少させることができる。第4に、自国通貨での返済は特別基金の資本金を増資することなしに開発資金を補填することを可能にするので、出資国の負担を軽減する。最後に、特別基金は既存の国際開発機関との協力を促進するので、必ずしも新しい国際官僚制度を発生させることにはつながらないなどと訴えられた点で、独自性がみてとれるだろう¹⁸⁾。

要するに、セカンド・レポートの最大の特徴は、世銀と SUNFED とは冷戦下における南北対立を和らげ、持続的な平和を確保するためのもっとも緊急な問題に共同で対処することができる。とくに、第三世界の経済開発に協調行動をとることができるので、両機関の緊密な協力が大切であると訴えられた点にあった。そればかりではない。SUNFED の贈与が世銀のローンと混合され、協調融資が実施されれば、開発金融は最大限の弾力性を達成することになるとの認識が示されていたのである。

そこで、つぎに、この新しいシェイベン・レポートの特別基金にかんする最終勧告をみることにしよう。それはつぎのとおりである。①特別基金の設立は2億5千万ドルが払い込まれるべきである。②特別基金の設立は軍縮が達成されるまで延期されるべきではない。③特別基金によるローンは自国通貨での返済が可能であり、かつ無利子であるべきである。④特別基金は最小の事業コストを必要とするだけである。⑤特別基金の事務局長、国連の事務

総長、世銀総裁から構成される共同委員会が設立されるべきである。

いずれにせよ、シェイベン・レポートは、なによりもまず、アメリカと世銀に配慮し、第 1 に、SUNFED のローンは借入れコストよりも安く貸し出されることがなく、増して直接の返済義務がない各国政府の出資によって金融されるのでファジー・ローンではないこと、第 2 に、特別基金が設置されても新しい国際官僚制度の創設にはつながらないこと、第 3 に、ローンと贈与の混合は SUNFED と世銀のあいだのより緊密な協調活動を要請することなどに特別の注意を払っていたのであった¹⁹⁾。

しかし、アメリカの SUNFED にたいする態度は、すでに検討したように、原則反対というきびしいものだった。アメリカが SUNFED 案を嫌った最大の理由は、ソ連が特別基金に参加するのではないかと危惧されたことであつた。

具体的に批判点を示すと、第 1 に、SUNFED にソ連が参加すれば、アメリカ議会は共産主義国に援助を与えるような国際機関に資金を支出することに躊躇すること、第 2 に、アメリカの政府役人は自国政府が SUNFED のための資金の大半を提供しなければならないという事実に戻込みしていること、第 3 に、アメリカ政府のあいだには国連は技術援助プログラムを管理しえないのではないかという懸念があつたことなどである。要するに、アメリカは SUNFED が設立されることになれば、アメリカの望まない方向に資金を不当に支出する組織をつくることになるだろうと危惧して、反対したのであつた。

世銀もまた、SUNFED には強固に反対していた。世銀の反対理由は、SUNFED が国連に属することに関係していた。また、特別基金が世銀よりもゆるやかな寛大な条件で融資を与えることにあつた。ところで、結論を先取りしていえば、この問題の解決の方向は、IDA が世銀の子会社になるという点で合意されたことの伏線をなしていたといえよう。なぜなら、世銀がソフト・ローンを実施することに同意する唯一の方法は、無利子のソフトな融資機関

を世銀と同じ組織のなかに設置し、世銀理事会が世銀貸付と世銀よりも貸付条件のゆるやかな IDA のクレジットにたいする決定権を保有することであると自覚させたからである。

こうして、世銀がハード・ローンとソフト・ローンをブレンドすることによって、世界開発のための国際金融メカニズムを組織化し、最小のコストで最大の効果をあげる開発金融が制度化されうるという点で合意されることになったのである。したがって、世銀が SUNFED の代わりに IDA を世銀の子会社として設置すれば、特別基金の危険性を防ぐと同時に、そのメリットを活かすことができるという点で、IDA が最終的に受け入れられることになったことが SUNFED 設置問題の核心であったといえよう²⁰⁾。

さらに、SUNFED には国連の機関という点で、根本的な批判があった。それは SUNFED が一国一票制度を取り入れていたからだだった。これは低開発国にとっては理想的な組織形態だったが、投票権の問題はアメリカにきわめて重要な問題を突き付けた。アメリカが SUNFED にたいして強力な発言権をもつことができないという問題にほかならない。

確かに、SUNFED は第三世界にとっては魅力的なものであったが、借り手の同盟に転化する恐れがあった。したがって、もし新しい国際機関が設立される場合にも、アメリカはそれを国連よりも自分の支配下にある世銀の配下におくことによって、強力な権限をもつことを望んだのである。また、SUNFED は加盟国の毎年の出資に依存するので、「開発援助」の安定性、継続性という点からして、不的確と批判された。

アメリカ以外の先進国も SUNFED を嫌う傾向が強かった。その理由としては、第 1 に、自国の二国間援助に加えて、SUNFED に出資するだけの財政上の余裕がないこと、第 2 に、軍縮が世界的に達成された場合に、SUNFED 計画がはじめて実行可能になること、第 3 に、SUNFED は低開発国が多数の投票権をもつ国連経済社会理事会により支配されることなど、先進国からの資金拠出額が借り手によりなされる決議にしたがって分配されるために、国

連の組織に多額のお金を進んで提供することを嫌がったためと整理することができるだろう。

要するに、SUNFED がアメリカを中心とする先進国と世銀から反対されたのは、第 1 に、特別基金が国連の付属物になり、援助受取国によって支配されるのではないかとの不安、第 2 は、特別基金の投票権が低開発国にも公正に分配されていたこと、第 3 は、IDA が特別基金の代替手段として間もなく設置されることになるとの見通しにあったといえよう²¹⁾。

いずれにせよ、SUNFED は先進国側の反対が強く、設立されなかったけれども、先に述べたように、国連機関を設立すべきとの低開発国の側からの圧力は重要な意味をもった。なぜなら、ブラック世銀総裁も述べているように、実際 IDA を設立させた決定的な要因は、冷戦の進展それ自体ではなく、冷戦が平和共存の段階に入ったことによって強化された低開発国の SUNFED 設置要求をアメリカも無視できなくなり、別の代替手段によって第三世界の圧力を打ち消そうとする着想を生じさせたからである。

実際、国連での SUNFED 設立の動きは二つの結果をもたらした。ひとつは、1958 年 10 月に設立された国連特別基金 (United Nations Special Fund, UNSF) である。もうひとつは IDA であった。とくに後で詳しく検討するように、IDA の設立によって、SUNFED 設置を求める低開発国の請願は弱められたのであった。

これまでの考察から、国連でのソフト・ローンをめぐる論争が次第に SUNFED 設置問題から IDA 設置問題に重点を移すことになった経緯は明らかだろう。そこで、節をあらためて、アメリカにおける IDA の議論を検討することにする。

2. アメリカ政権と IDA

平和共存という冷戦の新しい段階において、「開発援助」は東西対立の焦点

になった。しかし、アメリカでは、第1に、「開発援助」が無償援助になるのではないかとの不安が渦巻いていたこと、第2に、低開発国では、アメリカの「開発援助」は受入国の現地政権を買収して、低開発国を西側ブロックに引き入れるための試みとみなされていたこと、第3に、世銀の融資では、低開発国の資本需要のすべてを満たしえないことなどが判明してきた。このため、冷戦の新しい段階において、国連の枠内での国際協力を通じて開発金融問題に特別の注意が払われる必要があるとの立場から、オクラホマ州選出のマイク・モンロニー (Mike S. Monroney) 民主党上院議員が低開発国の開発ニーズを満たすために、国際協力を通じて援助資金を提供する新しい構想と方法とを考えだすことになった²²⁾。

したがって、モンロニー提案は、平和共存という新しい冷戦状況のなかで、ソ連はアメリカよりもゆるやかな条件で開発のためのクレジットを提供することによって、世界的規模での新しい経済攻勢を開始してきているとの現状認識のもとに、米ソの援助をめぐるゼロサムゲームに勝利する道を提示した点に、なによりもまずその存在理由が認められる。

また、モンロニー提案の独自性は、マーシャル援助や農産物貿易開発援助法 (P L 480) を通じて援助の受取国に積み立てられたいわゆる見返り資金 (counterpart funds) を有効に利用する可能性を指摘した点に見いだすことができる。それは、アメリカが援助受取国に累積した自国通貨を第三世界に貸し出すことによって、自国通貨の多角的使用を促進すると同時に、自由世界のクレジットの国際化を通じて、世界貿易の増進をはかるとともに、アメリカの援助コストを軽減することを主眼としていたからにほかならない。これはまた、各国通貨の交換可能性の提唱者であるアメリカの国際通貨政策とも一致するものであった。

なぜなら、アメリカが先進各国の自国通貨を大量に保有することは、マーシャル援助の受取国が自国通貨の交換可能性の回復を遅らせることにつながるもので、これは IMF の通貨政策と両立しないとみなされたからであった。し

たがって、①加盟国の自国通貨の多角的使用、②関税障壁の低減、③各国通貨の交換可能性などを通じて世界貿易の拡大を探究する世界の現実的な銀行家にすぎない IDA は、ソ連の世界的規模での新しい経済攻勢に勝利するために、アメリカの対外援助政策の効率化をはかると同時に、戦後の国際通貨制度を再建する道を示唆していた点がなによりもまず注目を集めたのである²³⁾。

そこで、以下、モンロニー提案の起源を国際開発諮問委員会(International Development Advisory Board, IDAB) が 1953 年 3 月トルーマン大統領に宛てた報告である『進歩のパートナー (Partners in Progress)』のなかの「国際開発局 (International Development Authority, IDA)」に探ることにしよう。

(1) IDA の起源 —— モンロニー提案と開発金融の国際化

1950 年 3 月 31 日、トルーマン大統領はゴードン・グレイ (Gordon Gray) にアメリカの対外経済政策とプログラムの研究をおこなうよう要請した。グレイは、アメリカの資源にいちじるしく負担のかかる朝鮮戦争という緊急の時期には、戦略上重要な分野における合理的な成果を完遂しうるような地域や目的に優先的に援助を与えなければならない。そして、対外援助プログラムの多国間アプローチを発展させることが重要になったとの認識を示し、国連とその関係機関がアメリカの対外援助のための機関として使用されるべきと勧告した²⁴⁾。

また、すでに検討したように、国際開発諮問委員会は『進歩のパートナー』のなかで、総合的な開発プログラムの組織化を訴え、新しい「国際開発局」の必要性を強く訴えた。その理由はつぎのようなものであった。

具体的には、①アメリカの機関は公共事業を政治目的に役立つように実証すべきとの外交圧力に服従する。②公共事業を有効に運営するための国際的な基準と手続きをつくらなければならない。ある特定の国が基準や手続きを

他国に強制する場合には、悪意と誤解を生じさせるだろう。国際機関だけがすべての国に等しくルールを適用しうる国際的な基準を設けることができる。③大規模なアメリカの対外援助に頼らないような新しい資金調達機構を案出する必要がある。④第三世界に開発金融を提供するのはアメリカだけが義務を負うべきではない²⁵⁾。以上である。

要するに、第三世界の開発コストは多くの国で分担され、自由な国家のあいだで適確にプールするよう努められなければならないなどというように、自由世界のすべての国家が新しい「国際開発局」に参加するよう勧告されたのであった。

このように、二国間援助プログラムに内在する限界という点から、低開発国の開発に公的資金を供与する「国際開発局」が示唆されたのである。他方、世界開発問題を取り扱う機関としては、世銀は満足できるものではなかった。世銀はニューヨーク資本市場での起債に依存しているために、健全なバンキング原則にもとづいてプロジェクトを検討する必要があった。したがって、世銀は民間銀行と同様に、道路、学校、病院などの建設をおこなう非自己清算的な開発プロジェクトに金融することが許されていなかったからである。それゆえ、第三世界は贈与援助システムがつくられ、低開発国にコンセSSIONナルな開発資金を貸し出す新しい国際開発機関を必要としたのであった。いずれにせよ、世銀よりもソフトな開発機関の強化と拡大が要請されていたといっていよう。

では、世銀よりもゆるやかな条件で融資をおこなうとみなされた「国際開発局」の理念はいかに実現されたのだろうか。アメリカ政府は朝鮮戦争が始まった1950年代はじめから中頃にかけて、「開発金融の国際化」にいかなる立場をとっていたのだろうか。

既述したように、アメリカは国際開発のために利用可能な資金は既存の二国間または多国間の経路を通じて用立てられるのがベストなので、国連の手になる新しい国際機関の設立は不要であるとの立場をとりつづけた。その理

由としては、①海外の経済開発は民間投資を通じて達成されるべきある。②利用できる公的な資金は自己清算ベースでの開発プロジェクトに使用されるべきである。③財務省は資金を借り入れるのに 4 % から 5 % の金利を支払っているの、第三世界もアメリカ政府や世銀から開発資金を借り入れる場合には、最低でも同じ程度の金利を払うべきであるなどと整理することができる。

そこで、以下、モンロニー提案の特徴を示すことによって、「国際開発局」の理念がいかに IDA に継承されたのかを示すことにしたい。第 1 は、単一の特定国よりも国際機関からの借入れを選好する傾向が強い低開発国のニーズを満たすことができることにあった。第 2 は、受取国に累積した自国通貨建ての遊休貨幣を貸付資本化することができることにあった。

要するに、モンロニー提案の歴史的意義は、IDA に先進国を参加させることによって、アメリカの対外援助負担を軽減させると同時に、アメリカが累積した外貨を IDA 融資に利用できるようにすることによって、加盟国の自国通貨をドルの代わりに取引通貨として利用する現実的方策を示し、世銀を通じる多国間援助に重点を移行するときに到来したことを訴えた点にあった。また、アメリカの議会对策としてもきわめて有効だった。なぜなら、対外援助政策は二国間援助よりも国際機関を通じる多国間援助のほうが納税者の負担がなく、援助資金も滑らかに回転するとみなされていたからである。モンロニーが IDA 計画を実現するために、第二のブレトン・ウッズ会議の開催を強く訴えたゆえんである。

しかし、財務省は第二のブレトン・ウッズ会議を開催し、IDA を設立しようというモンロニーの考えに当惑した。なぜなら、IDA の設置は既存の国際金融機関を弱めるばかりでなく、アメリカにとって望ましくないような方向での世界開発のための国際金融システムの再編につながるのではないかと恐れが強かったからである。もちろん、世銀は財務省と同様に、別の国際金融会議を開催することには反対であった²⁶⁾。

このため、1958年3月24日、モンロニーは上院にIDAの設立が考慮されるべきであるとの決議を提出した。二国間ベースでの贈与または融資を実行する援助システムよりも多国間主義を原則とする国際クレジット制度を整備することによって、東西問題と南北問題が交差する平和共存下の世界開発問題に対処することが望ましいとの認識にほかならなかった。

そして、モンロニーは、国際貿易、世界開発および福祉の増進を実現するために、IDAはつぎの目的を促進するべきであるとした。すなわち、①世銀の貸付でなければ推進することのできない開発事業計画を速やかに遂行するために、低利かつ自国通貨で返済可能な長期融資を供与するソフトな国際機関が世銀を補足する必要があること、②余剰農産物の売却その他の計画を通じてアメリカが入手した現地通貨の一部を国際機関に振り向けることによって、援助受取国の自国通貨を最大限に使用すること、③国際開発に必要な資金を多国間ベースで支出することによって、二国間援助が低開発国の国家主権にたいする干渉をもたらすとの非難を和らげることなどである²⁷⁾。

そこで、モンロニーがIDAの設立に賛成した議論を整理して示すと、つぎのように要約することができる。

すなわち、①IDAはアメリカのローンに政治的ヒモが付いているとの非難を弱めることができる。②IDAは毎年の議会の承認という手続きをとりのぞくことによって、開発金融の継続性を保証することができる。③IDAは国際クレジット制度の組織化を通じて開発金融を発展させるメカニズムを提供することができる。④IDAはプロジェクトの実行可能性に融資承認の判断基準をおいている。⑤IDAは復興した西欧諸国に世界開発という共通のコストを負担するよう奨励している。⑥IDAは現在外貨に自由に兌換できない多くの加盟国の自国通貨を保有しているが、このいわゆるファニー・マネー (funny money) の国際貿易での使用を促進している。

また、IDAはアメリカ国内においても四つの利点を有すると主張された。すなわち、①IDAは低開発国の開発問題を国内政治領域からとりのぞくこと

ができる。② IDA は余剰農産物処理プログラムで獲得したソフト・カレンシーを使用することによって、アメリカの対外援助のコストを減少することができる。③ IDA は対外援助プログラムの管理コストを減少することができる。④ IDA はアメリカの「開発支援」を単年度毎の予算審議から解放することができる²⁸⁾。以上である。

いずれにせよ、モンロニー提案の最大の功績は、第1に、ソフト・ローンをおこなう国際機関を国際開発協会 (IDA) と名付けることによって、先にみた「国際開発局 (IDA)」と同じイニシアルにし、アメリカがイニシアティブをとるが、これが国連の機関とのイメージを与えたこと、第2に、アメリカが実施する二国間援助プログラムよりも「開発援助の多角主義化」を組織化、制度化するために、経済開発のための世界銀行業メカニズムの拡大を通じて資本主義制度または民間企業制度を維持するアプローチを前進させたこと、第3に、ソ連がアメリカよりもソフトな援助資金を第三世界に提供している点で危機意識をあおると同時に、米ソ間の援助をめぐるゼロサムゲームに勝利するための開発金融の新しい形態の可能性を提示することによって、アメリカの二国間援助に向けられてきた疑念を晴らすことにあった、といえよう²⁹⁾。

ところで、IDA 設置の実現可能性にとっての最大の障害物は、モンロニーが IDA を開発借款基金 (DLF) の代替物として提案した点にあった。しかし、アメリカ政府は、モンロニーの IDA 案が DLF を危険にさらすものでしかなかったにもかかわらず、最終的にこれを支持することに決定したのであった。

この点については、なによりもまず、ソ連が SUNFED の主要な支持者になったこと、そして IDA が SUNFED の代替物とみなされたという事実が注目されるべきであろう。なぜならば、ソ連はアメリカよりもソフトな条件での世界的な開発金融に乗りだしてきているために、アメリカはドルと現地通貨とを混合した「開発支援」のための多国間プログラムを促進することによって、ソ連の世界的規模での新しい挑戦に立ち向かわなければならな

くなったからである。

実際に、1955年から58年にかけての米ソの援助競争をみれば、ソ連ブロックの第三世界への援助はアメリカのほぼ半分を占めるまでに増大してきたことが表－1から確認できる。

表－1 低開発国にたいする米ソの援助、1955－1958年（単位：100万ドル）

	ソ連ブロック	アメリカ
16カ国合計	1,591	3,294
アラブ共和国	506	22
インド	304	954
インドネシア	194	143
ユーゴスラビア	163	402
アフガニスタン	116	62
アルゼンチン	102	285
セイロン	58	32
イエメン	42	—
ビルマ	34	58
カンボジア	34	125
ネパール	13	14
トルコ	13	431
アイスランド	5	17
エチオピア	3	45
ブラジル	2	551
イラン	2	153

（出典）House Foreign Affairs Committee, *Hearings : Mutual Security Act of 1959*, 86th Cong., 1st Sess. なお, Peter B. Kenen, *op. cit.*, p. 196 から転用。

また、これ以上にアメリカに危機感をつのらせたのは、ソ連のゆるやかな貸付条件であった。金利が2%ないし2.5%、期間が約12年で、低開発国の輸出財での返済を認めていたソ連のソフトなローンは新しい冷戦の経済戦線におけるアメリカの敗北を意味していた。これがアメリカの民間企業制度を破壊するばかりでなく、西側の資本主義制度も破壊するとの危機意識を高揚

させたことは、疑いない。これが、アメリカの「開発援助」政策を贈与から借款にシフトさせると同時に、世銀に期間 40 年、金利 2 % での新しい開発融資に乗りださせた最大の理由といってもよいだろう。さらに、1956 年から 58 年に低開発国の対外債務がほぼ 2 倍になったこともアメリカ政府にたいして「開発援助」政策を贈与からソフト・ローンに転換させた大きな理由であった³⁰⁾。

このように、アメリカによる二国間ベースでの贈与またはローンよりも健全なバンキング原則にもとづいた多国間融資機関によって開発金融を促進する望ましさが自覚され、IDA の設置が急に決定されることになったのである。

こうして、「第二世銀」としての IDA の役割が次第に明確になった。IDA のつぎのステップは議会の支持を得ることができるかどうかであった。そこで、以下、上院の銀行通貨委員会でのヒアリングをみることによって、IDA がいかに承認されたかを考察することにしたい。

(2) 米ソの援助競争とモンロニー提案の修正

上院のヒアリングは 3 月 18 日から 20 日にかけて開催された。なによりもまず、IDA を世銀の子会社にすることが示唆された点が注目される。

アンダーソン (Robert B. Anderson) 財務長官によれば、IDA が設立されるかどうかの鍵は、外国政府が進んで新しい機関に多額のハード・カレンシー、すなわち金またはドルと容易に交換可能な通貨を拠出するかどうかにかかっていた。また、他の通貨に自由に交換できないソフト・カレンシーでの返済を認めるかどうかについての援助供与国の態度も重要であった。さらに、アメリカが所有している現地通貨を世界開発のための援助資金としていかに使用することができるかという問題も大切であった。少なくとも、このために、アンダーソン長官は DLF を含む二国間援助の必要性を訴えたのであった。また、3 月 19 日付け『ニューヨーク・タイムズ』紙もこの流れに沿って、アンダーソン長官の「第二世銀」にたいする態度は冷淡であると伝えた³¹⁾。

つぎに、マーシャル・プランの担当機関となった経済協力局（E C A）の前長官ポール・ホフマン（Paul G. Hoffman）の見解をみることにする。

ホフマンはIDAを支持し、アイゼンハワー政権のIDAにたいする消極的な態度に不満を表明した。そして、アメリカの一方的な借款よりも国際銀行業を通じての開発金融の資本主義的アプローチのメリットを訴え、もし議会がモンロニー案を直ちに議決しないならば、アメリカは最悪の選択をすることになるだろうと述べた。ホフマンによれば、IDAのメリットは世界開発のコストが「開発金融の国際化」により軽減する点にあった。事実、ハード・カレンシー・ベースでの、しかしソフト・カレンシーの使用を準備したヨーロッパ支払同盟（E P U）は、マーシャル援助の効率的な利用を可能にし、結果として西欧諸国間の貿易を2倍にまで高め、マーシャル・プランのコストそれ自体を軽減した。また、IDAは長期間にわたる開発プロジェクトに金融することを可能にするという別の利点もある。さらに、アメリカは対外援助プログラムを冷戦の新しい段階に適合させ、自由世界のリーダーシップを発揮しなければならないと訴えられた³²⁾。

これに照応して、モンロニー上院議員は、ソ連はアメリカよりも有利な条件で二国間の贈与や借款をおこなってきているので、ソ連の世界的規模での新しい援助攻勢に対処するためにも、アメリカは世界銀行業の機能を拡大する新しいアプローチを前進させなければならない。したがって、資本主義制度を維持する新アプローチは、つぎのような内容をもつべきと訴えられた。

すなわち、①冷戦における西側の「弾薬」は低開発国へのクレジットである。②アメリカの対外援助プログラムは単年度予算主義のために不安定である。③ユニラテラルな贈与または借款とは異なるヒモの付かない援助は二国間援助プログラムにたいする批判を和らげる。④現地通貨の使用は世界貿易を促進するばかりでなく、さらに余剰農産物の売却を許すだろう。⑤二国間援助プログラムのいくつかは維持されるべきである。⑥第二抵当ファシリティーを通じての多国間銀行業という考えは「国務省の銀行」よりも望まし

い³³⁾。

このように、モンロニーは冷戦における新しい闘いは経済援助の戦線でおこなわれているが、ソ連の世界的規模での援助攻勢に勝利すると同時に、民間企業制度を維持する新アプローチを前進させるために、アメリカの大規模な贈与援助の必要を排除する新しい開発金融として、自由世界のクレジットの国際化と加盟国通貨の多角的使用の望ましさを訴えたのである。

しかし、経済問題担当の国務次官補であったダグラス・ディロン (Douglas C. Dillon) は、モンロニーが加盟国通貨を多角的に使用しようとした側面を非難した。また、アメリカが拠出しうる資本にも限界があると指摘した。しかし、IDA と DLF の関係については、IDA は DLF のかぎられた、しかし非常に価値ある補足物であるとして、IDA と DLF とはお互いに存在しえると強調した。また、インディアナ出身で共和党上院議員のケープハート (Homer E. Capehart) も IDA が加盟国通貨を世界市場で使用する利用価値と他の国が IDA に参加するかどうかについて疑問を提出した。一方、国務長官ダラス (John Foster Dulles) は依然として二国間援助プログラムに執着していた³⁴⁾。

しかし、国務省は一方的にローンを供与するモンロニー決議案に若干の修正を加えることで、IDA に支持を与える姿勢をみせた。すなわち、① DLF のような二国間プログラムをのぞいて、多国間融資の全面的なコミットメントを含むような言葉を削除すること、② IDA を世銀の子会社にするよう提案すること、③モンロニーが好む国際機関と妥協すること、④資金を出資する仕方を工夫することなど四点にわたって修正が施されたのであった³⁵⁾。

このため、モンロニーは 4 月 15 日の演説で、加盟国通貨を使用することの困難さを認めると同時に、DLF を「ダラス氏の銀行」または「国務省の銀行」として攻撃することをやめ、多国間融資プログラムの必要性を強調することにした。また、世銀にたいする IDA の子会社としての関係を強調した。こうして、IDA が開発金融に加盟国通貨を使用するとの考えは断念されることに

決まったのである。このため、財務省と国務省は、モンロニーの立法化を支持する旨の政府の意向を表明することになった。そして、1958年6月19日、決議案264は上院銀行委員会において12対3で修正、可決された。こうして、決議案は、7月23日に賛成62票、反対25票、棄権9票で上院を通過した³⁶⁾。

3. IDA とアメリカの議会

では、SUNFEDを強く求める低開発国のIDAにたいする立場はどのようなものであったのだろうか。低開発国はすべてIDAの考えを積極的に支持した。アメリカと世銀はIDAに熱狂的であった。しかし、外国の反応は冷淡かつ消極的であった。それは世銀よりもゆるやかな返済条件が低開発国に不健全な金融政策を採用させるばかりでなく、ソフト・ローンは国際貿易のパターンをゆがめることになるというのが、その理由であった。また、既述したように、西欧諸国のあいだでも自国通貨の使用をめぐる意見の対立があった。

さらに、モンロニー決議は世銀を傷付ける混乱した考えにほかならないという問題もあった。第1は、IDAの設立によって債務国側が世銀とIDAのあいだの選択権をもつことになるとの危惧であった。第2は、ソフト・ローンが開発金融に追加されれば、開発機関の健全な融資政策の基礎をなしている利子構造が一掃される危険性が高まるとの危惧であった。第3に、IDA資金の回転しない性格、つまり富裕な加盟国政府が持続的に資本を補充しなければならないという増資問題も不安視された³⁷⁾。

要するに、IDA反対論の基調は、低開発国がソフト・ローンにたいする要求を高める結果、IDAは世銀が民間資本市場においてこれまで獲得してきた健全な銀行という名声を破壊することにつながるのではないかと考えが大勢を占めていたのである。

しかし、こうしたなか、1959年夏、IDA設立の気運が高まった。このため、IDA協定の作成を準備しておく必要に迫られ、つぎのような指針が示唆され

た。すなわち、① IDA の目的は世銀が低開発国のニーズを満たすことができないような経済開発を促進することにある。② IDA のメンバーシップは世銀の加盟国に利用可能にされるべきである。③ IDA の投票権は拠出資本にしたがって、加重ベースを基礎にすべきである。④ IDA は 10 億ドルの授権資本をもつべきである。⑤ アメリカは約 3 億 2,000 万ドルを拠出するだろう。⑥ IDA の資金は 5 年毎に再考されるべきである。⑦ IDA の加盟国は一部は金または交換可能通貨で、また一部は自国通貨で拠出するべきである。⑧ 各国クォーターの 20% は IDA により自由に処分されるべきである。⑨ IDA は加盟国政府や他の資金源から借り入れる権限をもつだろう。⑩ IDA はある国の通貨を他の加盟国から受け取るための協定を締結すべきであるなどの規定が、IDA の指針としてとくに重要なものであった³⁸⁾。

いずれにせよ、IDA の指針の要点は「第二世銀」が世銀の子会社になるということにあった。IDA と世銀との同一性、共同管理が「第二世銀」設置のセーフガードであるとうたわれたのである。要するに、IDA 計画は世銀による貸付を補足するために、第二抵当銀行 (second mortgage bank) を設立することにあったからである。こうして、弾力的な条件で資金を供与することを IDA に許す提案が承認されることになった。しかし、その結果として、不幸にも IDA は資金がきわめて緩慢にしか回転しない開発基金にすぎなくなった。IDA が IFC と異なり新しい資本をつくりださないのも、IDA 融資は資本の再分配を意味するにすぎないと訴えられたゆえんである。IDA 協定第 5 条第 2 項で、「第二世銀」による開発金融はローンの形態をとるべきであるとされたのもこのためであった³⁹⁾。

では、アメリカ国内では IDA はどのように評価されたのだろうか。まず、実業界の IDA にたいする反応はどのようなものだったのかをみることから始めたい。

アメリカの実業界では、各種団体の大半は IDA の設立に支持を与えた。たとえば、経済発展委員会 (CED) は世銀のリーダーシップのもとで低開発

国における公的投資の拡大プログラムを要求していたし、合衆国商業会議所（U S C C）も最初から IDA を支持した。また、アメリカの銀行界や全国農民組合（N F U）もアメリカの IDA への参加に賛成した。このように、アメリカの実業界では IDA の設立を歓迎する空気が強かった。

つぎに、アメリカの議会での争点を整理して示すことにしよう。最大の論点は、国際開発の舞台における世界的規模でのソ連の新しい挑戦にたいして、アメリカはいかに勝利することができるのかということをめぐる争われた。

第 1 は、ソ連の融資制度は實際上、共産主義運動を進めるためにつくりだされた。アメリカはまだ、ソ連が低開発国でつくりだしてきている国際的親善という挑戦に立ち向かうことができない。したがって、アメリカの対外援助政策の目標は、ソ連から第三世界の経済開発のイニシアティブを奪還し、アメリカと低開発国が相互に利害関係をもつことを証明するような仕方で経済開発に金融することができなければならないという問題である。

第 2 は、アメリカはソ連の戦略に先んじるよりも国際開発から多くの利益を得なければならない。したがって、第三世界の多くの国が経済開発の障害を克服し、西側の一員に加われば、アメリカの輸出市場ばかりでなく西側の世界市場もまたに拡大するという問題である。

では、IDA はアメリカの直接的な二国間の「開発援助」の必要性を軽減すると同時に、西側世界の国際貿易を促進させる世界銀行機構として機能することによって、ソ連の新しい挑戦にいかにか勝利することができると訴えられたのだろうか。

IDA 設置の最大のねらいは、第 1 に、ドル援助資金と外国の自国通貨を混合した世界開発のための国際銀行業のメカニズムをつくり、ドルを節約すると同時に、他の先進国に援助資金を肩代わりさせることによって、ソ連の挑戦に対処することにあった。第 2 は、ハード・カレンシーとソフト・カレンシーが混合され、ソフト・カレンシーが交換可能になれば、第三世界は加盟国通

貨を国際貿易の取引に利用することができるようになる点にあった。第3は、ソフト・ローンとハード・ローンが混合され、IDAが世銀の貸付金利よりも安い2%の金利で融資を提供することができれば、世銀グループ全体として金利が薄められるために、アメリカは冷戦の新しい経済戦線でのソ連との援助競争に負けないだろうと訴えられた⁴⁰⁾。

ところで、この新しいアイディアはきわめて重要であった。なぜなら、冷戦の新しい段階には、世銀の金利は5%よりも高かったので、世銀は2%から2.5%の金利で実施されたソ連の融資にいかに対抗すべきかという問題に直面したからであった。実際、ソ連は、アフガニスタン、セイロン、エジプト、インドネシア、ネパール、シリア、イエメンなどの戦略的に重要なアジアや中東諸国にアメリカよりも多額の援助を与えていた。

一方、世銀の貸付は金利が6%で借入通貨で返済されなければならないという点で、ハード・ローンにはほかならなかった。このため、アジアやアフリカの新興諸国の多くは世銀からハード・カレンシーでのクレジットを受ける資格を得る見通しはなかった。しかし、IDAが設立されれば、世銀の貸付金利はIDAの金利と混合されるために、世銀の貸付条件よりもゆるやかになり、第三世界の開発ニーズを満たすことができるというメリットがあった。また、多数の先進工業国が多国間援助プログラムに参加することはアメリカの対外援助コストを軽減することにもつながると期待された⁴¹⁾。

まさにこの点に、IDAの金利がゼロで、期間が50年というようにきわめて長期になった原点が横たわっていたといえよう。

事実、この問題については、ソ連が現在よりも有利な条件の期間40年、金利1%ないし1.5%で融資を実施することになれば、アメリカは現在金利が現在4%から6%なので、「開発援助」の舞台で完全に敗北するとのモンローの警告が受け入れられた点が重要である。アメリカにとっては、世銀の平均金利を大きく下回る金利2%で開発融資に乗りださなければ、ソ連の援助攻勢に完全に負けるだけでなく、国内の民間企業制度も崩壊するとの危機

意識が「第二世銀」の貸付条件を決した決定的な要因のひとつといえよう。また、IDA が世銀貸付を補足し、世銀貸付総額の 30% を金利 2 %、期間 40 年で第二抵当権を与えるならば、世銀の貸付金利が 4 % から 6 % で、期間が 20 年から 25 年で、しかもハード・カレンシーでの返済を要求しているとしても、世銀の貸付は「良いローン」になると弁明できる利点も手に入れることができた⁴²⁾。

モンロニーが IDA を第二抵当活動 (second mortgage operation) と呼び、世銀はプロジェクトにたいして第一の抵当権を設定し、IDA は世銀貸付の担保にできない部分のための第二抵当権を設定することになるだろうと指摘したゆえんである。具体的にいえば、世銀は商業ベースでの融資だけを実施し、学校、病院、道路などの社会的資本プロジェクトのための融資をおこなうことはできないが、IDA はこのギャップを埋めるのに役立つということである。つまり、世銀は要求された貸付の 50% から 80% を商業ベースでのローンとみなしてきているが、しかし残りの 50% から 20% を担当する機関がないために、ローンが拒否されてきているのが実情である。IDA が設立されれば、かかるニーズを満たすと同時に、ソフト・ローンを提供することもできるようになる。したがって、ソ連との援助競争に対処することもできるようになるとの論理にほかならない⁴³⁾。

このように、アメリカの対外援助を国際化することを柱とする「開発援助の多角主義化」のメリットが訴えられたのであった。

これまでの検討から明らかなように、平和共存下での米ソの援助をめぐるゼロサムゲームがアメリカに多国間援助プログラムの必要性を高めさせた最大の要因であった。

第 1 に、アメリカにとっては、共産主義ブロックとの援助競争に勝利することが最優先課題だった。第 2 に、19 世紀のヨーロッパ資本主義が展開し、そして現在の共産主義国家が実施してきているような本源的蓄積の独裁的かつ暴力的な方法に訴えることなしに、第三世界が急速な工業化をはかり資本

主義社会に離陸できるように、開発を助力することも重要課題だった。アメリカが東西問題ばかりでなく、南北問題にも直面したことが、「開発援助」のソフト化と国際化を促し、多角的援助プログラムとしての IDA の緊急性を高めたといえよう。

いずれにせよ、IDA は、第 1 にアメリカにとっては、69 カ国の世銀加盟国すべてを登録することによって、アメリカの対外援助を国際化すれば、援助コストを軽減することができる。第 2 に、「開発援助」の国際化はアメリカの国際収支が赤字に転落し、金の流出に導いてきているドル危機の状況下では、ドル防衛策としても適切であるとして、その存在理由が強調されることになったのである。こうして、IDA は世界開発のための国際金融メカニズムのシンボルになったのである⁴⁴⁾。

第 2 に、IDA は DLF に取って代わるのではないかという問題もあった。しかし、この点については、IDA は DLF とはお互いに補完し合うと断言された。さらに、DLF と同様に、IDA は自国通貨での返済を認めている。しかし、DLF と異なって、IDA は西ドイツ、ベルギー、日本のような他の国からも支持を得てきている。IDA の獲得したソフト・カレンシーは主として現地のプロジェクトを開発するための労働コスト、または現地の原材料の購入のために使用される。けれども、開発プロジェクトが完成し、稼働する場合には、借入国の通貨は交換可能な地位に引きあげられることによって、自国通貨の使用上の障害物はとりのぞかれるとうたわれた⁴⁵⁾。

第 3 に、IDA は世銀とは別の組織であるが、世銀の新しい付属物になるとされた。これは、IDA が実施するソフト・ローンの潜在的危険を防ぐためのセーフガードであると説明された。いずれにせよ、当初 IDA の考えに冷淡であったアイゼンハワー政権は、IDA が世銀によって管理されることが確実になったために、「第二世銀」の強力な支持者として登場することになった。

しかし、「第二世銀」と世銀の同一性、共同管理が重視され、IDA は世銀の第二抵当融資 (second mortgage loan) をおこなうことに限定されると強調

された。この意味で、IDA 計画は、世銀による開発金融を補足するために、第二抵当銀行を設立することにあつたといえよう。

ところで、少なくとも IDA が世銀の第二抵当融資をおこなうメリットは三つあつた。

第 1 に、自国通貨の有効な利用によって、第三世界の「開発支援」にたいするニーズを軽減することである。第 2 に、アメリカの余剰農産物の販売を促進することである。第 3 に、国際貿易と第三世界の経済的福祉を促進することである。少なくとも、この点からして、① IDA が第三世界の開発のための追加資本を提供すれば、利潤動機にもとづく民間企業制度が発展し、自由主義体制を維持することに役立つこと、② IDA 設置はアメリカが時代遅れの一方的な贈与から多国間融資のほうに一步前進することによって、民間投資を促進することが期待されていたといってもよいだろう⁴⁶⁾。

したがって、IDA は貧しい国のための「新しい世界銀行」、「自由な世界基金」にほかならないとされた。具体的には、①すべての国は一国における開発が他の国のための市場を構成するという意味において、開発に利害関係をもっている。②債権者と債務者の利害関係は完全に分離されるべきではない。③ある特定の国が支配的な債権者になる状況は回避されるべきである。つまり、貸し手と借り手とのあいだの心理的な関係が配慮されるべきである。また、一方的な贈与や借款はある意味において必要であるけれども、ある国の他国への過度の金融的な従属をもたらすだろう。しかし、開発融資が国際機関から得られる場合には、過度の金融的従属はある程度回避されうる。それゆえ、IDA を設置することによって、アメリカは貧しい国にたいするビック・ドナーという時代遅れの役割の代わりに、開発金融の国際協力プログラムの推進者という新しい大きな役割を果たすこととなるだろうと期待された⁴⁷⁾。

最後に、アメリカの対外援助は第三世界の求める SUNFED を通じて実行されるべきか、またはアメリカが望む世銀のグループ化を通じて実施されるべきかという問題について言及したい。

すでにみたように、IDA は国連が提案した SUNFED に多少とも類似していた。しかし、IDA の独自性は、第 1 に、SUNFED と異なり贈与ではなく融資だけをおこなうこと、第 2 に、IDA は世銀よりもゆるやかな条件で融資をおこなうと同時に、ドルでの返済を要求されないこと、第 3 に、IDA は世銀がドルで一部だけを金融する開発プロジェクトにたいして第二抵当権を設定することなどにあった。このように、モンロニー提案のもっとも重要な意義は世界開発のための国際金融メカニズムを拡大することにあったといえる。

したがって、IDA は単純にアメリカの第三世界への「開発支援」のコストを軽減するための計画と考えられるべきではない。また、低開発国は国際機関またはアメリカの国家機関を通じて開発金融を提供されるとしても、膨大な開発ニーズを満たすことができるわけではなかった。この点で、低開発国はアメリカ以外の先進国からも経済開発に必要なインフラ施設を購入することができるように、マルク、ポンド、円など先進加盟国通貨での世界開発のための国際銀行業の拡大を必要としていたといえる。これはまた、世界の開発金融におけるドル不足を緩和することに最大のねらいがあったともいえよう⁴⁸⁾。

ともあれ、IDA は究極的に、アメリカから二国間援助プログラムの負担を軽減すると同時に、アメリカの二国間援助がヒモ付きであるとの非難をかわすことになる。IDA が設立されれば、アメリカと他の先進国は世銀の貸付政策では金融できない開発プロジェクトに共同で融資することができるようになる。これは、東西問題の勝者になるために最大限の努力をおこなってきたアメリカにとっては、ソ連との援助競争を考慮に入れる場合にはとくに重要である。IDA の設立は世界開発問題の行く手をふさいでいる南北問題、第三世界の反植民地主義にたいするひとつの回答としても役に立った。つまり、IDA は低開発国のナショナリズムの高揚とソ連の世界的規模での援助攻勢を封じる手段のひとつであった。別言すれば、IDA はブレトン・ウッズ体制の最大の脅威となってきた東西問題と南北問題にたいするアメリカの対応

物であった。この点で、IDA はヨーロッパ復興計画の第三世界にたいする対応物であったともいえよう⁴⁹⁾。

同時に、IDA はアメリカの二国間援助が無限に供与される危険性をとりぞくというメリットもあった。多国間援助は、アメリカにとって対外援助は慈善の施しでないことを証明することができた。事実、① IDA のソフト・ローンは自由国家の多くの経済的崩壊を防ぐ、②重要な海外の原料資源にたいするアクセスを獲得する、③アメリカの軍事基地の世界的規模のネットワークを確立するために使われる、④アメリカの産業と労働者のために支出される、⑤ IDA にプールされるドルが低開発国に貸し付けられるので、アメリカの輸出拡大に貢献するなど強調された。

この点において、モンロニー構想の歴史的意義は「開発援助」を贈与プログラムから融資プログラムに前進させた点にあったといえよう。なぜなら、IDA はハード・カレンシーとソフト・カレンシーを混合することによって、世銀のハード・ローンの限界を克服しようとした試みであったからである。この点はまた、第1節でみたように、シェイベンのカナダ・レポートが強調した趣旨でもあった。したがって、少なくとも IDA が設置されたことは、贈与とローンの混合を訴えたシェイベンの考えが形を変えて実現されたといえてよいだろう⁵⁰⁾。

いずれにせよ、これまでの検討によって、アイゼンハワー政権は当初 IDA を歓迎しなかったにもかかわらず、なぜアメリカが IDA を突然支持することになったのかという政治経済学はいまや明らかだろう。

ところで、第三世界の経済開発と世界貿易の拡大だけが自由世界の経済成長と安定を促進するための要である。したがって、世界開発と世界貿易の拡大は低開発国の生活水準の向上を助け、ソ連の経済攻勢を跳ね返すもっとも有効な武器にほかならないとされた。とりわけ、戦後の世界貿易は両面通路を通じて拡大するしかない。それには二つの方法が考えられる。

第1は、先進国が低開発国から必要な物をより多く輸入または購入するこ

とである。これは黒字国が輸入を拡大するという点で、「良い双務主義」といえる。第2は、低開発国がより多く輸出または販売することである。

もし低開発国がアメリカや他の先進国との国際通商を拡大することができないとすれば、第三世界は共産主義ブロックに引き寄せられるとの立場から、アメリカは自由貿易政策を実行すると同時に、第三世界にさまざまな「開発支援」を提供しなければ、また関税障壁や通貨の交換性の制限により世界貿易が縮小されることになれば、アメリカは自由世界のパートナーと競争するばかりでなく、第三世界のパートナーが共産主義国家との貿易を選択する危険性とも戦わなければならなくなると結論づけた。これはアメリカが第三世界との外国貿易を失うならば、世界経済は縮小し窒息するという危機意識を反映していた。この点で、IDA の設置は世界の景気後退にともなう世界貿易の縮小を防ぐために、アメリカの対外援助政策の近代化をはかると同時に、多国間融資プログラムをつくりだすことによって、世界的な通商網のネットワークを確立させようとの新しい国際貿易と国際開発プログラムの大胆な構想であったといえよう。

第3に、IDA の設置によりこれまでアメリカの二国間援助を帝国主義の道具と非難してきたソ連の対外援助こそ逆にクレムリンのヒモが付いていると批判できるという政治的メリットもあった⁵¹⁾。

少なくとも、第三世界の経済開発によって世界市場を不断に拡大しようとの「開発支援」プログラムにおいては、低開発国は将来の新しい世界貿易の「安全弁」と位置づけられていたのである。ところで、IDA が設置されることになれば、アメリカの出資額は全ストックの30%を占め、残りは他の世銀の加盟国である59カ国によって占められることになるので、二国間援助プログラムは施しであり、浪費的かつ非効率的であるとの孤立主義者の不満はとりのぞかれるだろう。また、アメリカでは、対外援助プログラムを贈与からローン・ベースにシフトすることについては、超党派的な支持を得ていた。

したがって、IDA が世銀の第二部隊 (second echelon) として設立され

ば、ソ連との援助競争におけるアメリカの二国間援助と世銀融資のもつ弱点である貸付条件のきびしさを克服すると同時に、アメリカがIDAに出資する援助資金は贈与ではなくローンであるので、均衡財政政策とも両立すると主張することができた。最終的に、議会がIDAに賛成する決め手になったのは、議会の均衡予算政策に配慮し、IDAが3億ドルの拠出コストしかかからないことに加えて、IDAが贈与機関になることを避けるために、ソフト・レンダーにはならないと確約されたことにあった⁵²⁾。

こうして、ソ連の世界的規模での経済攻勢に対処する最善の方法として、議会は最終的に、世銀の管理下におかれる新しい多国間援助プログラムとしてのIDAに支持を与え、アメリカの対外援助プログラムを二国間ベースでの贈与から多国間ベースでのソフト・ローンに再編する方向に舵を切る決断を下したのであった。

いずれにせよ、第三世界が強く求めるSUNFED設置の動きを抹殺するもっとも安価な代替手段とうたわれたIDAは、先にみたように、1958年7月23日に上院の銀行通貨委員会を通過した。このため、1960年6月30日、議会はIDAにたいするアメリカの参加を承認したのであった⁵³⁾。

むすびに代えて

いずれにせよ、世界的規模の経済開発を実行するベストの方法は「開発支援」のための国際協調システムを確立することであった。ところで、この意味することは、世界開発とは東西間の冷戦対立から独立しておこなわれる場合にはじめて成功するという立場に通じていた。しかし、1950年代の世界開発問題の核心はソ連の世界的規模の経済攻勢にアメリカがいかに対抗することができるか否かという点にあった。この点で、アメリカの対外援助活動が低開発国にたいする陳腐な寄せ集めのアプローチから特別のアプローチへと転換されたのは、東西問題と南北問題が交差する点で世界開発のため国際協

力を前進させるためには、アメリカだけでなく南北間で「共同援助努力」をおこない、「開発のパートナーシップ」を確立する必要性が認識された結果とまとめてもよいだろう。

したがって、小論の最後に、IDA と DLF との関係を整理することによって、東西問題と南北問題とが交差する十字路において IDA が成立した論理をまとめることにしたい。

まず、IDA と DLF の関係をみることにしたい。DLF は純粋にアメリカの政府開発機関であり、国務省の指導のもとに機能し、DLF の資金は議会による予算支出を通じてアメリカが全額提供する国家機関である。これに反して、IDA の場合には、アメリカは全資金のおよそ 3 分の 1 だけを提供するが、他の先進国もアメリカ以上の資本額を提供する多国間開発機関であった。

したがって、アメリカは IDA と DLF を調整することが必要となる。実際に、国際通貨金融問題国家諮問委員会 (National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, NAC) は世銀や IMF のアメリカ代表の活動と EIB や DLF などの国家機関の活動を調整するための任務を果たしている。また、IDA と DLF の協力関係を調和させるために、世銀の理事は DLF の理事も兼任することになった。このため、DLF と世銀は開発プロジェクトにかんして頻繁に相談することになった。世銀の子会社としての IDA の存在は世銀との共同の利害関係の相互性を高め、かつかかる二つの機関が密接に協力する必要性をさらに高めることになった。事実、IDA のアメリカ理事は DLF の理事も兼任しているので、二つの機関の政策協調がはかられ、競合しないよう配慮されているのである⁵⁴⁾。

最後に、IDA 設立の歴史的意義を整理して示すことにしたい。第 1 は、自由世界のすべてが第三世界の開発を助けるための責任を協調的に分担することにあった。事実、IDA の場合には、先進国が全資本の 76% を拠出し、出資金は自由に交換されるのに、一方低開発国は資本の 24% を拠出するが、その出資金の 10% だけが自由に交換できる通貨であると規定された。

第2は、世銀よりもゆるやかな条件で対外資本を必要としていた第三世界の開発ニーズを満たすことにあった。実際、民間資本は低開発国自身のインフラ設備の欠如、不安定な政治状況という障害物のゆえに自由に移動することが制限されていた。また、低開発国の借入能力もかぎられていた。さらに、低開発国には多国間援助プログラムが好ましかった。したがって、贈与またはソフト・ローンが国際開発機関を通じて第三世界に提供される必要があった。

第3は、IDA が世銀の子会社として設置されたことにあった。既述したように、世銀とIDAの共同管理は、アメリカにとっては非常に重要な意味をもっていた。なぜなら、もし第三世界がソフトとハードな国際融資機関のいずれかを選択できるならば、低開発国は借り手としてソフトな融資機関を好むことは不可避だからである。しかし、両機関の管理上の同一性が得られれば、低開発国がソフト・ローンだけを選択する幅は狭められる。また、共同管理は有効なプロジェクトのための協調融資の可能性を提供する。この点で、世銀とIDAのグループ化は「第二世銀」の融資の多国籍的性格を奪うことなしに、アメリカが事実上IDAの融資政策の決定権を握ることを可能にした組織上の基盤であったといえる。以上の考察によって、IDAは第三世界のための開発金融の多国間援助プログラムの新しい段階を開いたと総括することができよう⁵⁵⁾。

以上、IDAの設立は戦後における国際経済関係の歴史上、少なくとも三つの点で重要な意義があったと総括することができる。すなわち、第1に、南北問題に対処するために、アメリカの対外援助を国際化することにより「開発援助」負担を軽減すると同時に、「開発援助の多角主義化」を促進することによって、世界貿易の多角主義化を達成するための国際協力を強化したことである。第2は、世界貧困問題を世界の最富裕国の主要関心事としたことである。第3は、東西問題に対処すると同時に、世界的レベルでの経済開発を促進するために、「開発金融の国際化」を促進することによって、コンセッショ

ナルな資金供与を制度化したことである。

総じて、アメリカはソ連の経済挑戦に有効に対処する試みとして、IDA を設立し、ソフト・ローンを実行すると同時に、「開発支援」プログラムにヨーロッパと日本を巻き込み、開発資金を応募させることを企てたのであった。IDA は低開発国の開発ニーズと比較してあまりにも少額であるけれども、IDA の提唱者たちが訴えたと同じソフト・ローンを提供したという点で、世界開発のための国際協力の範囲を拡大したといえよう。それは公的投資と民間投資のパートナーシップの可能性を高めることにつながったといえよう。この意味で、IDA は世銀の有効性を高め、かつ活動範囲を拡大するという点においては、世界開発のための国際協力の理念を一步前進させたことは、疑いない。しかし、IDA の世銀の子会社化はソ連ブロックを排除することになり、結局は冷戦の手段になった。この点からして、IDA はソ連の世界的規模での経済攻勢という冷戦の新しい状況下に現実主義者の機関として登場したといえよう。

いずれにせよ、IDA の将来の姿は社会改良主義者の機関としての理念を発展させることだろう。ブレトン・ウッズ会議において、世銀は世界の復興と開発のための資本をグローバルに再配分することを意図して創設された。しかし、世銀でさえ国際金融における革新の終わりではなかった。世銀の子会社である IDA が世界開発のための国際金融メカニズムにおけるもっとも革命的な進歩を示していたからである。IDA は全世界的規模で金持ちから貧しい者に富を再分配するよう企てられていたという点で、国連が提唱していた贈与援助システムにきわめて近かった。また、IDA は「開発協力」のシンボルになりうる危険性が高かった⁵⁶⁾。

IDA は現実には低開発国のニーズと比較してあまりにも少額の資本規模であるとしても、われわれは IDA を世界開発プログラムのリーダーシップを握り、それらを調整するための始まりと位置づけたい。IDA が「協会」と呼ばれたにもかかわらず、世銀によって管理される「基金」にならざるをえな

かったことがこんにちの IDA の無力さにつながっている。低開発国のグローバルな公共事業のための有効な「開発支援」を組織化するために、IDA が真に公正な「世界開発銀行」に改組されることが急務である。世銀グループが冷戦崩壊後の新しい南北問題を解決し、世界開発を持続可能にするためには、なによりも資本財のグローバルな生産と分配は民間投資が担当し、グローバルな公共事業は IDA がおこない、世銀がこの管理をおこなうという世界開発の国際協調システムの再構築が期待されるところである。

注

- 1) Barbara Stallings, *Global Response, Regional Response : The New International Context of Development* (New York : Cambridge University Press, 1995). なお、「持続可能な開発」の概念については、本間雅美『世界銀行と国際債務問題』, 同文館, 1996 年, 第 5 章参照。
- 2) 「開発金融の国際化」が生じた歴史的背景とその意義については、本間雅美, 前掲書, 序章, Peter B. Kenen, *Giant Among Nations* (Chicago : Rand McNally & Company, 1960), pp. 197-199 をみよ。
- 3) 国際金融公社の設立の起源と対外民間投資の関係については、「国際金融公社の設立とアメリカの対外援助政策」『経済と経営』(札幌大学) 第 28 巻第 3 号, 1997 年 12 月を参照。
- 4) ところで、戦後の対外援助対策の進展は、この 50 年間のあいだに変化してきた用語であらわすことができる。つまり、対外援助計画は「開発援助」、「開発支援」、「開発協力」呼び替えられてきた。しかしながら、「開発援助」、「開発支援」、「開発協力」と変遷をたどた理由、またそれらを区分して使用する試みがこれまでおこなわれてきたとはいいい難い。また、この流れは第三世界が「後進国」、「低開発国」、そして 1957 年の OEEC のレポートのなかで使われ、1962 年のカイロにおける非同盟諸国経済会議で「発展途上国」と言い換えられてから、国連でも 1964 年第 1 回国連貿易開発会議 (UNCTAD) 以来、途上国の用語が定着した点とも密接に関係しているにもかかわらず、これまでほとんど問題にされてこなかったのが現状であろう。なお、この問題の本格的展開はいずれ機会を得て別稿を期したい。
- 5) Robert E. Asher, "Comment : The Leopard's Spots," in John P. Lewis and Ishan

- Kapur, eds., *The World Bank, Multilateral Aid, and the 1970s* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1973), p. 25.
- 6) David A. Baldwin, *Economic Development and American Foreign Policy, 1943-62* (Chicago : The University of Chicago Press, 1966), p. 115 ; Arthur Salter, *Foreign Investment*, "Essays in International Finance," No. 12. Princeton, 1951, p. 53 ; Oliver Franks, *The New International Balance : Challenge to the Western World*, *Sunday Review*, January 16, 1960 [中村弘光訳「南北問題の提起」『レファレンス』111号, 1960年4月].
- 7) International Economic Policy Association, *The United States Balance of Payments : An Appraisal of U.S. Economy Strategy* (Library of Congress : Washington, D.C., 1966) ; Charles Wolf, Jr., *Foreign Aid : Theory and Practice in Southern Asia* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1960), p. 392 [鹿島守之助訳『対外援助』鹿島研究所, 1962年, 533頁].
- 8) Edward S. Mason, *Foreign Aid and Foreign Policy* (New York : Harper & Row, 1964), pp. 52-71 [鹿島守之助『対外援助と外交政策』鹿島研究所出版会, 1965年, 65-91頁].
- 9) ブレトン・ウッズにおける開発の限界については, 本間雅美『世界銀行の成立とブレトン・ウッズ体制』, 同文館, 1991年, 第2章を参照。
- 10) U.S. Congress, *Congressional Record* (hereafter cited as CR), 1951, A. 1457 ; CR, 1958, pp. 2614-2615.
- 11) International Bank for Reconstruction and Development, *Summary Proceedings the Annual Meetings of the Board of Governors* (hereafter cited as *Proceedings*), 1955, p. 2 ; Richard S. Kaynor and Konrad F. Schultz, *A Practical Guide to Industrial Development* (New York : Frederick A. Praeger, Publisher, 1967), pp. 274-276.
- 12) Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb(eds), *The World Bank : Its First Half Century, Vol. 1. History* (Washington, D.C. : The Brookings Institution Press, 1997), pp. 1119-1160 ; I.M.D Little and J.M. Clifford, *International Aid* (London : Allen & Unwin, 1965), p. 21.
- 13) CR, 1958, pp. 2613-2618 ; D. A. Baldwin, *op. cit.*, pp. 135-136 ; Joseph S. Berliner, *Soviet Economic Aid* (New York : Praeger, 1958), pp. 14-21, 30-75, 145-163 [小浪充訳『ソ連の経済援助』日本外政学会, 1961年, 24-30, 41-82, 150-

- 166 頁) ; U.S. Department of State, *The Sino-Soviet Economic Offensive in the Less Developed Countries* (New York : Greenwood Press, Publishers, 1958), Part one ; Willis C. Armstrong, "Soviet Economic Challenge to U.S. Policy," *Department of State Bulletin* (hereafter cited as *DSB*), Vol. XXXVIII, February 10, 1958, pp. 203—210.
- 14) U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee No. 1 of the Committee on Banking and Currency, Hearings on *H.R. 11001* (hereafter cited as *HR. 11001*), 1960, pp. 42—50 ; Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods* (Washington, D.C. : Brookings Institution, 1973), pp. 380—419.
- 15) 以上, Robert E. Elder and Forrest D. Murden, *Economic Co-operation : Special United Nations Fund for Economic Development* (New York : Woodrow Wilson Foundation, 1954), pp. 3—10 ; Üner Kirdar, *The Structure of United Nations Economic-Aid to Underdeveloped Countries* (Martinus Nijhoff: The Hague, 1966), pp. 225—228, 259—281 ; Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs Syracuse University, *United States Foreign Policy, The Operational Aspects of United States Foreign Policy*, A Study Prepared at the Request of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, November 11, 1959, p. 54 ; E.S. Mason and R.E. Asher, op. cit., pp. 382—383 ; P.G. Hoffman, "Operation Breakthrough," *Foreign Affairs*, Vol. 38, No. 1, October 1959, p. 40 ; Nelson A. Rockefeller, "Widening Boundaries of National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 29, No. 4, July 1951, pp. 533—537 ; D.A. Baldwin, op. cit., p. 97.
- 16) United Nations Secretariat, Department of Economic Affairs, *Measures for the Economic Development on Underdeveloped Countries*, United Nations Publication Sales No. : II.B. 2, May 1951, pp. 22—24.
- 17) United Nations, *Report on a Special United Nations Fund for Economic Development*, United Nations Publication Sales No. : 1953. II.B.1. pp. 51—60 ; United Nations, General Assembly, Ninth Session, Official Records, Supplement No. 19, "Special United Nations Fund for Economic Development," Final Report by Raymond Scheyven, Prepared in Pursuance of United Nations General Assembly Resolution 724B(VIII)A/2728, 1954.
- 18) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1955—1957, Vol. IX, Washington, 1987, pp. 338—340 ; United Nations, General Assembly,

- Tenth Session, Official Records, Supplement No. 17, "Special United Nations Fund for Economic Development," Report Prepared in Pursuance of United Nations General Assembly Resolution 822(IX). A/2906(New York : May 23, 1955); James H. Weaver, *The International Development Association : A New Approach to Foreign Aid* (New York : Frederick A. Praeger, Publisher, 1965), pp. 23-29.
- 19) United Nations, "Special United Nations Fund for Economic Development," pp. 1-19 ; James Patrick Sewall, *Functionalism and World Politics* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1966), p. 97 ; John G. Hadwen and Johan Kaufmann, *How United Nations Decisions Are Made* (Leyden : A.W. Sythoff, 1962), pp. 85-123 ; Aart J.M. van de Laar, *The International Development Association* (The Hague : 1976), pp. 1-3 ; Ü. Kirder, *op. cit.*, pp. 197-201 ; *Foreign Relations of the United States, 1955-1957*, pp. 338-340.
- 20) Frederic Benham, *Economic Aid to Underdeveloped Countries* (London, 1961), p. 107 ; J.H. Weaver, *op. cit.*, p. 26 ; Harlan Cleveland, "The Fits and Starts of Foreign Aid," *The Reporter*, April 16, 1959, pp. 13-14, 16.
- 21) 以上, J.H. Weaver, *op. cit.*, pp. 27-28 ; I.M.D. Little and J.M. Clifford, *op. cit.*, p. 45-49 ; Peter B. Kenen, *op. cit.*, pp. 201-202 ; Benjamin Higgins, *United Nations and U.S. Foreign Economic Policy* (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1962), pp. 89-90, 196 ; H. Cleveland, *op. cit.*, p. 16.
- 22) David C. Botting, "New Concepts in Economic Assistance for Underdeveloped Countries," *The Western Political Quarterly*, Vol. XIV, No. 2, June 1961, p. 507.
- 23) U.S., Congress, Senate, Subcommittee of the Committee on Banking and Currency, *Hearings on S. Res. 264* (hereafter cited as *SR. 264*), 1958, pp. 1-15, 62-83 ; *CR*, 1958, 2261-2163 ; Peter B. Kenen, *op. cit.*, pp. 175-176.

なお、モンロニー提案の起源については、James A. Robinson, *The Monetary Resolution : Congressional Initiative in Foreign Policy Making* (New York : Eagleton Foundation Studies in Practical Politics, Henry Holt, 1960), pp. 1-4.

また、各国通貨が交換可能性を回復した IMF 体制下、もっともハードなカレンシーであるドルが基軸通貨の地位を占めるにいたったいわゆるドル本位制のもとでは、基本的に外国貿易を通じてしか獲得することができないドル為替が不足することや一部の地域に遍在することは世界貿易の不均衡を是正することにつながらず、結果として多角的な国際決済システムを破壊することになるだろう。したがって、ドル本位制が

支配的な世界経済では、ローカル・カレンシーを多角的に利用することによって世界貿易を発展させる道がモンロニーにより考えだされた。この点に、ローカル・カレンシーの基軸性 (keyness) を高めることを主内容とする自国通貨の国際化問題を提起したモンロニー提案の現代的意義があるといえよう。ローカル・カレンシーの国際化問題はユーロの誕生や円の国際化を考えるうえで重要な論点を提供することになるだろう。

- 24) Harlan Cleveland, *The Case for an International Development Authority* (Syracuse : Syracuse University Press, 1959), pp. 5-18 ; D.A. Baldwin, *op. cit.*, p. 68.
- 25) Robert G.A. Jackson, *The Case for an International Development Authority* (Syracuse, N.Y. : Syracuse University Press, 1959), pp. 5-18, 72-75 ; CR, 1951, pp. 2224-2227.
- 26) Edward S. Mason, "Foreign Money We Can't Spend," *Atlantic Monthly*, May, 1960, pp.79-86 ; David A. Baldwin, "The International Development Association," *Economic Development and Cultural Change*, X, No. 1, October 1961, pp. 90-92 ; SR. 264, pp. 1-15 ; CR, 1958, 2261-2163 ; Peter B. Kenen, *op. cit.*, pp. 175-176.
- 27) *New York Times* (hereafter cited as NYT), May 26, 1958, p. 10 ; SR. 264, 1958, pp. 1, 5-6 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, p. 5 ; CR, 1958, pp. 2613-2614, A. 4946-4947 ; CR, 1959, pp. 2225, 2253.
- 28) J.A. Robinson, *op. cit.*, pp. 4-5 ; J.H. Weaver, *op. cit.*, p. 42 ; SR. 264, pp. 5-6, 68-97 ; CR, 1958, A. 3075 ; E.S. Mason and R.E. Asher, *op. cit.*, p. 386.

この点で、モンロニー提案は IDAB の提案した「国際開発局」の考えを進化させたものといってもよい。国際開発協会を「国際開発局」と同じ IDA のイニシアルにしたために、アメリカ国内では国際開発協会は世銀に結び付けられるアメリカの機関と訴えることができた。また、国際開発協会は国連のもとで新しい機関として設立されるので、ソフト・ローンを求める低開発国にたいして配慮しているとのポーズをとることができた。さらに、国際開発協会は SUNFED 以上のものであるとアピールする機会を得ることもできたのである。詳しくは、Robert G.A. Jackson, *op. cit.*, p. 15 を参照。

- 29) NYT, February 24, 1958, pp. 1, 8 ; February 23, 1958, pp. 1, 25 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, p. 3 ; Gerge Liska, *The New Statecraft* (Chicago : University of Chicago

Press, 1960), p. 216 ; IBRD, *Proceedings*, 1958, p. 14.

30) *SR. 264*, pp. 15–16, 28, 35, 52 ; *CR*, 1958, p. 2615, A. 2083 ; *S. 3074*, pp. 53–54 ; Peter B. Kenen, *op. cit.*, pp. 192–200 ; *NYT*, February 23, 1958, pp. 1, 25.

31) *NYT*, March 19, 1958, pp. 1, 3 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, p. 6 ; *SR. 264*, pp. 56–68, 71–73, 90–91 ; *CR*, 1958, A. 1544, 3833, 3985 ; p. 14734.

これは、第三世界の開発が進展し、各国通貨がより自由に交換可能になれば、低開発国が多角的な国際貿易網に参加する能力が高められるという点で、IDA が新しい世界の国際貿易と国際開発政策をつくりだすことが期待されたことと同じ文脈で考えることができる。

32) J.A. Robinson, *op. cit.*, p. 6 ; *SR. 264*, pp. 49–81 ; *CR*, 1959, p. 16461.

33) *SR. 264*, pp. 68–97 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, p. 6.

34) *NYT*, March 20, 1958, p. 14 ; March 21, 1958, p. 5 ; May 26, 1958, p. 10 ; *CR*, 1958, A. 3833 ; U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings on *S. 3074* (hereafter cited as *S. 3074*), 86th Cong., 2nd Sess., 1960, pp. 53–54 ; *SR. 264*, p. 51.

35) *CR*, 1958, pp. 14737–14739 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, pp. 6–11.

36) *NYT*, May 26, 1958, p. 10 ; July 24, 1958, p. 14 ; *CR*, 1958, pp. 14739–14740 ; J. A. Robinson, *op. cit.*, pp. 11, 13, 16.

37) “A Large Drop in this Ocean”, *The Financial Times*, January 15, 1960, p. 3 ; *CR*, 1959, pp. 2254–2255 ; *NYT*, December 8, 1958, pp. 1, 19 ; October 2, 1959, pp. 1, 3.

38) J.H. Weaver, *op. cit.*, pp. 92–93 ; D.C. Botteing, *op. cit.*, pp. 508–509 ; *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, Proposed International Development Association, Document No. 45*, 86th Cong., 1st Session, Washington, 1959, pp. 5–6.

39) *SR. 264*, pp. 28–29 ; *CR*, 1959, p. 2253 ; *NYT*, February 23, 1958, p. 25.

40) *NYT*, February 23, 1958, pp. 1, 25.

41) 以上, *CR*, 1958, p. 16461, A. 1987, A. 2602 ; *SR. 264*, pp. 51–52, 68–97.

42) *CR*, A3985 ; *CR*, 1958, pp. 2613–2618 ; 1959, pp. 14737, 16188, 16462–16463 ; *SR. 264*, pp. 7–15, 34, 50–51, 69–73, 78–83.

43) *SR. 264*, pp. 5, 21–25, 31–32, 55, 83, 170 ; *NYT*, February 23, 1958, pp. 1, 25 ; *CR*, 1959, p. 2254 ; J.H. Weaver, *op. cit.*, p. 46 ; *S. 3074*, p. 91.

こうして、IDA が非営利的なプロジェクトを金融するので、世銀は営利的ベースで金融することができる。このため、IDA の融資は世銀貸付がハード・カレンシーでの返

済見通しがあるときにのみ貸付をおこなうために、一種の「ドル拒否権」とみなされてきたが、このような批判をとりのぞくことができると訴えられた。

ところで、第2 抵当権は第1 抵当権よりも高い利子が付くのが普通であるが、IDA の場合にはこれと逆である。これは低開発国の返済可能な金利と、ソ連のクレジットと同程度の金利によって冷戦に対処することが考慮されたためであった。

44) *NYT*, February 23, 1958, pp. 1, 25 ; *NYT*, August 18, 1959, p. 28 ; *SR*. 264, pp. 15, 29 ; *CR*, 1958, p. 2613, A. 2083, A. 5901 ; 1959, pp. 2253, 16188, 16462 ; *HR*. 11001, 1960, pp. 42–50.

45) *CR*, 1958, A. 3833, A. 3984, A. 4947 ; 1959, p. 16461 ; *SR*. 264, p. 51.

46) “IDA : Soft Loans Agency,” *The Economist*, February 6, 1960, p. 549 ; *CR*, 1958, A. 3985, A. 4282 ; *CR*, 1959, p. 16461 ; *SR*. 264, p. 44.

47) *CR*, 1958, pp. 14738–14739, A. 3074 ; D.A. Baldwin, *International Development Association*, p. 91.

しかしながら、「自由のための基金」には、つぎのような批判もあった。①アメリカが累積してきている外貨の大半は、低開発国の工業化のための開発資金として使用されるときには、ほとんど価値がない。②ヨーロッパや日本はアフリカ、アジア、ラテン・アメリカの経済開発のための膨大な資本需要に応えるために長期かつ低利の融資を提供することを望んでいない。③10 億ドルの資本をもつにすぎない IDA は名ばかりの努力しかおこなうことができない。④ソフト・カレンシーでの返済が可能な融資をファジー・ローンでないと主張することは誤っている。以上の論点は、*CR*, 1959, pp. 16462–16463, A. 7167–7168 を参照。

48) *CR*, 1958, A. 3074–3075 ; *SR*. 264, p. 44 ; *HR*. 11001, pp. 7–8.

49) *CR*, 1958, p. 13911, A. 2240 ; *SR*. 264, pp. 31–32.

50) *CR*, 1958, pp. 2613–2614, A. 3074, A. 3827 ; *CR*, 1959, pp. 16462–16463.

51) *CR*, 1958, p. 14612, A. 3833, A. 3985 ; *CR*, 1959, p. 16461, A. 7168 ; *SR*. 264, pp. 8, 28, 31 ; J.A. Robinson, *op. cit.*, pp. 3, 14..

52) IBRD, *Proceedings*, 1958, p. 13 ; *CR*, 1958, A. 3985, A. 3993 ; *CR*, 1959, 14706, A. 7168 ; *NYT*, October 3, 1959, p. 5.

53) *S*. 3074, pp. 45–54 ; *CR*, 1958, pp. 2613–2617, 4717, 7465, 14717, 14737–14740 ; *CR*, 1958, A. 1987, A. 2602, A. 3985–3986 ; *CR*, 1959, p. 14739.

54) *HR*, 11001, pp. 7–8, 61–62 ; *HS*, 3074, pp. 20–21 ; *CR*, 1959, pp. 2253–2254.

55) Dillon, “Department Supports U.S. Membership in International Development

Assistance,” *DSB, XLII*, April 4, 1960, pp. 529–531 ; *NYT*, February 1, 1960, p. 41 ; *HR. 11001*, pp. 42–43, 48 ; *S. 3074*, p. 51 ; *SR, 264*, pp. 69–72, 100–101 ; J.H. Weaver, *op. cit.*, p. 45 ; *S. 3074*, pp. 45–54 ; *CR*, 1958, p. 14710 ; 1959, p. 2254 ; 1960, A. 1544.

なお、IDA のソフト・ローンにかんする理論的問題点については別の機会を得て考察することにした。

56) D.A. Baldwin, *International Development Association*, pp. 94–96 ; J.H. Weaver, *op. cit.*, pp. 222–224 ; *IBRD, Proceedings*, 1959, p. 10

〔付記〕 本稿は、1998 年度札幌大学個人研究助成金によりおこなわれた研究成果の一部である。